ARGOMENTI RADICALI

BIMESTRALE POLITICO PER L'ALTERNATIVA

2

CORLEONE, STRIK LIEVERS
QUELLI CHE FIRMANO, QUELLI CHE SPARANO

I PENSIERI SEGRETI DEI NUOVI ANTICOMUNISTI
BETTIZA CHIEDE AIUTO AD ARON...

MASSIMO TEODORI
LA FINE DELLE OPPOSIZIONI

BETTINELLI
POLIZIA E SOCIETÀ CIVILE
I PROGETTI IN PARLAMENTO

QUALE FINANZIAMENTO AI PARTITI?

PANNELLA-TOGLIATTI
SINISTRA DEMOCRATICA E COMUNISTA
UN DIBATTITO DEL 1959

POLIZIA E SOCIETÀ CIVILE: VERSO UNA NUOVA SEPARAZIONE?

di Ernesto Bettinelli

In Italia l'ammontare complessivo delle varie forze di polizia (carabinieri, guardie e funzionari di pubblica sicurezza, guardie di finanza, agenti di custodia, guardie forestali) consiste in 230.705 unità (e sono escluse dal calcolo le polizie urbane locali). Vi è pertanto un poliziotto ogni 239 abitanti. In Norvegia il rapporto è di 1 a 840, in Gran Bretagna di 1 a 489, nella Germania occidentale di 1 a 343, in Francia di 1 a 310.

Contrariamente però a quello che queste cifre potrebbero lasciar supporre, i cittadini italiani non sono certo in Europa tra i più "protetti". Basti solo considerare l'organizzazione e l'impiego delle varie forze dell'ordine nel nostro Paese: a una frantumazione dei corpi di polizia corrisponde una assurda sovrapposizione concorrenziale di compiti istituzionali a scapito di qualsiasi esigenza di specializzazione. All'interno di ciascun corpo, poi, l'utilizzazione in funzioni operative dei quadri organici è quanto mai indicativa; e valga un unico esempio: il Corpo delle guardie di PS è composto di 82.450 effettivi di cui solo 5.145 (il 6 per cento circa) destinato alle squadre mobili delle questure di tutti i centri italiani. (i dati risalgono al 1 febbraio 1976). Le conseguenze più immediate di questa situazione, tanto chiara da non meritare altre aggettivazioni, non possono che essere coerenti con i presupposti. Si registra - sempre in Italia - una percentuale (circa il 70 per cento, ma nella sola Roma essa sale al 95), tra le più elevate nelle democrazie occidentali, di reati i cui autori rimangono ignoti (e non semplicemente latitanti). E ancora: negli ultimi mesi si è

calcolata la frequenza di un sequestro ogni 22 ore, di un'evasione dalle carceri ogni 19 ore e, via di seguito, si potrebbe continuare nella carrellata di altre significative rilevazioni statistiche. Giova piuttosto dare conto di altri elementi del quadro per un'adeguata valutazione della spirale che questo stato di cose genera.

L'inefficienza delle polizie di Stato determina un'impressionante domanda di polizia e di difesa privata: se nel 1972 le guardie giurate private erano 17.660, nel 1976 se ne contavano 26.650; così pure il numero delle autorizzazioni a portare armi da fuoco rilasciate a privati cittadini è aumentato con progressione quasi geometrica, nonostante il loro costo e nonostante la maggiore severità delle leggi che le disciplinano.

Viceversa le domande di arruolamento nei vari corpi di polizia segnano (pur nella grave crisi di disoccupazione generale) una costante e preoccupante flessione. E questo impedisce non solo una qualsiasi possibilità di selezione attitudinale nei "concorsi" (se è ancora lecito adoperare questa espressione), ma addirittura la copertura dei posti in organico. Cosicchè - e si citano solo i dati relativi al Corpo delle guardie di PS - al 31 aprile 1977 i posti vacanti sono 11.031, mentre al 1 aprile del 1973 erano *solo* 1.733.

I rimedi del regime: a) la repressione

Via via che i problemi relativi alla sicurezza ed alla convivenza civile e democratica della collettività diventavano più drammatici, non rimaneva altra soluzione per i vari governi democristiani che adottare un indirizzo conseguente al deciso proposito di conservare il potere senza preoccuparsi di affrontare i "nodi strutturali" e sociali sottostanti all'aggravamento della situazione. Dunque una politica di *repressione* e *separazione*.

Fermamente e ideologicamente convinta che l'unica sostanziale divisione della società sia tra "buoni" (per i quali le leggi non sono necessarie) e "cattivi" (che, viceversa, ne hanno un gran bisogno) e che non potrà mai essere altrimenti, la classe politica egemone si è trovata nella condizione di non dover più tollerare il processo di lenta democratizzazione e di attuazione costituzionale dei diritti civili inerenti alla libertà personale dei cittadini. Processo che, come si sa, è stato avviato dalla stessa Corte costituzionale la quale - soprattutto nel suo primo periodo di attività - si è proposta di sfrondare il nostro ordinamento processualpenalistico dalle più macroscopiche illegittimità e di affermare quindi quelle elementari, ma fondamentali, garanzie previste dalla nostra Carta: *l'inviolabilità della libertà personale* (art.13), *la presunzione di non colpevolezza* (art.27,2.o comma), *l'inviolabilità del diritto di difesa dell'imputato (art.24,2.o e 3.o comma)*. Processo che successivamente ha trovato conferma anche sul piano legislativo con una legge 3 aprile 1974 n. 108 per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale che dovrebbe finalmente sostituire quello fascista firmato da Mussolini e Rocco e che risale al 1930.

Ma, come si è appena ricordato, le spinte controriformistiche a fronte dell'aumento "insostenibile" della criminalità, hanno riacquistato il sopravvento. Da qui l'approvazione di tutto un insieme di provvedimenti veramente repressivi ispirati al valore della "difesa sociale" giudicato prevalente sugli stessi principi costituzionali "inviolabili" sopra evocati: dal d.l. 1974 n. 99 (provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), alla legge 14 ottobre 1974 n. 497 (nuove norme contro la criminalità), fino alla famigerata legge Reale, 22 maggio 1975 n. 152 (disposizioni a tutela dell'ordine pubblico). E la serie molto probabilmente continuerà come lascia prevedere la durezza della polemica della democrazia cristiana a sostegno della sua proposta per l'introduzione anche del "fermo di sicurezza".

b) La separazione

Il conferimento di poteri sempre più vasti a una polizia sempre più dequalificata - come provano i dati in precedenza esposti - oltre che accentuare la dimensione repressiva dell'apparato statale, si accompagna al disegno "politico" di mantenere separate le forze di polizia dalla società civile.

A tal fine il regime si è avvalso di strumenti diversi, ma tutti concorrenti. Si è giocato innanzitutto sulle origini e sulle cause del reclutamento del personale di polizia che proviene per la gran parte dalle zone del sottosviluppo centro-meridionale (i dati relativi al Corpo delle guardie di PS - anno di riferimento 1975 - indicano l'85 per cento) e che socialmente appartiene alla piccola borghesia ed ai ceti contadini (il 47 per cento dei nuovi reclutati risulta in possesso unicamente della licenza elementare, titolo minimo richiesto).

La scelta di entrare nei corpi di polizia non esprime dunque altro, nella maggioranza dei casi, che una condizione insopportabile di disperazione e di emarginazione. E l'arruolamento - come ultima valvola di sfogo - lungi dal rimuovere questi fattori, significa solo una trasformazione e al limite un aggravamento dell'emarginazione. In effetti chi opta per il servizio di polizia viene sradicato dal suo stesso ambiente fisico e trasferito in altri centri ove ha scarsissime probabilità di integrazione.

Al suo isolamento nel Corpo (vera e propria istituzione *totale*) contribuisce non poco la formazione impartita nelle scuole di polizia. Tale periodo preparatorio, per esplicita ammissione contenuta nei programmi dei corsi, deve "condizionare tutta la vita della futura guardia". La rivista *Ordine pubblico*, diretta fino alla sua recente estromissione da Franco Fedeli, a tal proposito rilevava che "non a caso nel programma si ricorda per prima cosa ai comandanti delle scuole l'importanza che si proceda alla irrogazione di provvedimenti disciplinari... nel riconosciuto concetto che il governo disciplinare del personale degli istituti di istruzione militare costituisce uno dei mezzi fondamentali per plasmare la personalità degli allievi". E così prosegue: "in tale

impostazione è da ricercarsi una delle cause della mancanza di iniziativa individuale che caratterizza le guardie di PS, le quali, non per colpa loro, vengono sin dall'inizio educate alla disciplina militare più che alla preparazione professionale, al fine di mantenerle costantemente in condizione di massa di manovra ad uso insindacabile dei superiori. Dai testi adottati nelle nostre scuole di polizia si può chiaramente constatare il limite di fondo della formazione data alle guardie che la frequentano. Da quei testi deriva che il senso del dovere, la dedizione alla patria, l'elevatezza morale della propria professione non scaturiscono, come dovrebbero, dal possesso dei valori democratici, ma, al contrario, sono perseguiti come risultato di "intima, profonda e intelligente convinzione" che è "Vangelo" il regolamento di disciplina e altrettanto il codice penale militare, l'uno e l'altro opportunamente integrati delle "sanzioni disciplinari" (n. 11 del 1975, pag. 16).

Queste osservazioni che non necessitano di ulteriori commenti introducono anche il discorso della "militarizzazione" delle forze di polizia, sancita dal regio decreto 31 luglio 1943 n. 687 e tuttora vigente. La mancata abrogazione di tale "eccezionale e provvisorio" provvedimento ha avuto un'importanza determinante nella politica della separazione.

La "disciplina militare" è servita infatti da un lato a ritardare nel personale la maturazione della coscienza del proprio stato di sfruttamento e, dall'altro, proprio a rafforzare i caratteri di corporazione delle differenti famiglie di polizia: legate da una dipendenza estremamente personalizzata a Ministri diversi (Interno, Giustizia, Finanze, Agricoltura e foreste, Difesa) e senza alcuna effettiva responsabilità collegiale a livello di Governo.

In ultima analisi separazione e frantumazione sono due corollari di una stessa strategia politica. E quello che essa ha prodotto sul piano istituzionale è fin troppo conosciuto per essere ancora una volta illustrato. Le tendenze corporative (alimentate anche da una deplorevole "concorrenza" tra i vari corpi, conseguenza, a sua volta, di un'assurda e costosa sovrapposizione di compiti) sono naturalmente degenerate nelle note "deviazioni", dalle quali non è stato immune neppure il Corpo forestale dello Stato (come insegna la non ancora chiarita vicenda Borghese). Nella relazione che accompagna la proposta di legge radicale di riforma, o meglio rifondazione, delle forze di polizia, a tal riguardo si sottolinea che queste "sono rimaste per lungo tempo separate dallo stesso esecutivo, sfuggendo perfino al potere di "coordinamento e di indirizzo" che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio. Nè, in tali condizioni, era realistico pretendere da parte del Parlamento un adeguato esercizio dei suoi istituzionali poteri di controllo, quando il Governo nel suo complesso non era in grado di assumersi collegialmente alcuna responsabilità... Si è sostenuto - e tuttora si sostiene - che la pluralità dei corpi di polizia

costituisce una garanzia per la salvaguardia delle istituzioni democratiche: una sorta di divisione dei poteri che dovrebbe determinare un controllo reciproco tra le varie forze. Il massimo che un tale "sistema garantistico" è stato capace di produrre consiste in una sfrenata, e a volte irresponsabile, concorrenza reciproca e nella già rilevata strutturale inefficienza".

Il movimento democratico di polizia

Il deterioramento della situazione economica e sociale a tutti i livelli della comunità nazionale non poteva a lungo andare non determinare una presa di coscienza anche tra le forze dell'ordine (e cioè, nel "vivo" dello stesso apparato repressivo dello Stato) e non incrinare quegli steccati della "separazione" che il regime aveva fino a quel momento creduto assolutamente solidi. Le prime avvisaglie del malcontento che serpeggiava nella polizia si svelarono il 16 settembre 1969 con una dimostrazione di protesta (in seguito all'uccisione dell'agente Annarumma) del 3.o reparto celere, di stanza a Milano, per rivendicare un trattamento più civile e più umano. Ma la prima uscita "pubblica" si ebbe il 21 ottobre 1971 a Torino ove, in silenzio, sfilarono 60 agenti di PS in divisa. Il numero di episodi spontanei di contestazione è andato da allora aumentando e ha infine trovato sbocco naturale nel "Movimento per il sindacato di polizia", organizzatosi attorno a Franco Fedeli e alla rivista *Ordine Pubblico*. Lo stesso Fedeli ricorda "che il processo di sindacalizzazione non è stato sollecitato dalle forze politiche, ma è nato per germinazione spontanea" e che le prime riunioni del neomovimento si svolgevano con cautele quasi carbonare: "gli incontri avvenivano nelle chiese, negli ospedali, di notte, con gli uomini che si identificavano mediante pseudonimi: la repressione era sempre in agguato grazie al codice militare" *(Sindacato Polizia*, Sapere 1975, pag. 6 e 7).

A questi fatti, nel tentativo di rimettere il coperchio su una pentola ormai scoppiata, il potere democristiano ha reagito sia con l'adozione dei soliti provvedimenti caramellati di piccoli (e dosati con attenzione) miglioramenti nel trattamento del personale e con l'approvazione di disposizioni più favorevoli (ora per l'una, ora per l'altra fascia di personale) in materia di stato giuridico e di avanzamento (anche per dare un'illusoria impressione di mobilità interna); sia cercando di frenare autoritariamente la maturazione democratica nella polizia con le note circolari, a firma del Ministro Gui, indirizzate a ribadire il divieto di qualsiasi forma di associazionismo a sfondo sindacale o politico.

Di fronte alla scarsa incidenza di questi interventi formali, ben presto la politica del regime viene a mutare e si sceglie una strategia più sostanziale e più spregiudicata di pressioni endogene ed esogene dirette a provocare un'inversione di tendenza nell'ambito del movimento stesso, allo scopo evidente di marginalizzarlo. Ma su ciò si tornerà più avanti.

E' utile, invece, porre in rilievo la risonanza e gli effetti negativi

che il processo di sindacalizzazione (che in un primo tempo ha coinvolto solo le guardie e i funzionari civili di PS) ha prodotto e sta producendo all'esterno e in particolare sulle altre forze di polizia (e perfino nelle Forze armate ove in certi settori, quali l'Aereonautica, sono sorti movimenti analoghi). Nel novembre 1976 si è costituito il coordinamento democratico della Guardia di Finanza, presente soprattutto nel Triveneto. Del pari, più recentemente, anche gli agenti di custodia, in seguito alle mobilitazioni di protesta per le loro impossibili condizioni di vita e di lavoro, hanno cominciato a dibattere sulle forme di una loro partecipazione al movimento per la democratizzazione delle forze di polizia. Quanto ai carabinieri, è apparsa in passato sui giornali qualche notizia su "fermenti" all'interno dell'Arma tra i sottoufficiali, ma per ora non si conoscono ulteriori sviluppi. Probabilmente in questa istituzione, parte integrante delle FF AA e centro nevralgico dell'apparato repressivo dello Stato (e le cui maglie sono piuttosto strette), siamo ancora nella fase degli "incontri nelle chiese, negli ospedali, di notte..."

Le prospettive di riforma

Nel movimento immediatamente e senza difficoltà si è diffusa la consapevolezza come le varie leggine ed i provvedimenti d'emergenza a favore di questa o quella categoria di personale siano solo "palliativi" "destinati a costituire altrettante valvole di sfogo per il crescente disagio e malumore dei dipendenti di PS" e che, in realtà, "sono serviti solo a complicare ancora di più il quadro già complesso della normativa in materia di organi di PS, senza peraltro risolvere alcuno dei problemi di fondo" (Fedeli, op.cit. pag. 13). E già nel "manifesto programmatico" del Sindacato di Polizia (aprile 1974) vengono individuati i punti cardine su cui dovrebbe ruotare la riforma delle forze di P.S. In primis "l'istituto di polizia deve essere inteso come *organizzazione civile* al servizio della legge": si afferma poi che " gli appartenenti alla polizia debbono godere tutti i diritti civili concessi ai lavoratori della Repubblica": "l'orario di lavoro non deve superare per ogni turno di servizio le ore 8 giornaliere, salvo prestazioni di carattere straordinario regolarmente remunerate". Si sostiene anche - e questa enunciazione è importante per gli sviluppi che avrà in seguito - che "gli appartenenti alla polizia debbano far parte *di una medesima organizzazione*". Quanto ai diritti sindacali si proclama il consenso ad una "autolimitazione" del loro esercizio (si esclude il ricorso allo sciopero dai mezzi tradizionali di lotta).

Su questa bozza ha successivamente lavorato il "Comitato di studio per il riordinamento della Pubblica Sicurezza", formato da varie personalità della cultura giuridica più avanzata e da parlamentari del PCI, del PSI, del PRI, e della DC (il solito Fracanzani le cui posizioni troppo aperte non sono certo rappresentative degli umori reali di questo partito).

Ne è nato così il progetto di legge recepito in un testo pressochè identico dal PCI e dal PSI e già presentato alla Camera dei deputati nell'ultimo periodo della scorsa legislatura, senza che se ne iniziasse però la discussione neppure in sede di Commissione per gli affari interni.

Le linee della proposta sono indubbiamente innovative, ma la stessa si limita alla previsione del "riordinamento democratico della Amministrazione della PS e del corpo delle guardie di PS" e, quindi, di un solo settore nell'universo delle varie forze di polizia e di quello, cioè, che ha creato il movimento per il sindacato. E' dunque una iniziativa che tende all'*emancipazione* della PS rispetto agli altri corpi, la cui organizzazione e il cui *status* non dovrebbero subire mutamenti.

In un documento abbastanza recente (novembre 1976) a firma del già menzionato "coordinamento democratico" della Guardia di finanza, nel momento in cui si reclama il riconoscimento degli stessi diritti civili e politici pretesi dal "Sindacato Polizia", implicitamente si esprime una critica alla unilateralità della proposta sopra richiamata. Si è pienamente ed esattamente coscienti che una riqualificazione e integrazione democratica della sola PS, tale che escluda gli altri corpi separati delle forze dell'ordine, oltre che causare un arretramento delle spinte progressive in esse presenti, è anche un fatto estremamente pericoloso per la salvaguardia delle stesse garanzie istituzionali, nella misura in cui i clan del potere possono ancora una volta approfittare dell'inevitabile formarsi di nuove divisioni e rivalità tra le polizie; con il conseguente potenziamento, privo di reali controlli, di corpi più compatti e quindi "più fidati".

I finanzieri democratici avvertono questo rischio e, infatti, un punto essenziale della loro piattaforma rivendicativa (oltre il riconoscimento dei diritti costituzionali, la smilitarizzazione del corpo, la riqualificazione tecnico professionale del personale etc.) concerne appunto "*l'unificazione* dei corpi di polizia e l'istituzione al suo interno di una branca con una specializzazione tributaria e fiscale".

Analogamente in questa prospettiva di riforma globale è da valutare la richiesta degli agenti di custodia per una trasformazione civile del loro corpo e delle stesse funzioni ad esso assegnate (il gruppo radicale ha in questo senso depositato alla Camera un progetto che prevede la soppressione del corpo e l'istituzione in sua vece di ruoli di "assistenti penitenziari": iniziativa n. 1171 del febbraio 1977).

I progetti alla Camera

Il Presidente del Consiglio Andreotti nelle sue dichiarazioni programmatiche (4 agosto 1976) aveva trattato il tema della riforma della polizia (collegandolo a quello della riforma della giustizia) in uno dei primissimi punti e aveva lasciato intendere che sarebbe stato impegno ineludibile del Governo presentare un

disegno di legge in materia. Ciò che puntualmente non è avvenuto, nonostante negli ultimi mesi girassero nei più autorevoli corridoi romani varie bozze attribuite al Ministero per l'Interno.

Un simile comportamento negativo del Governo (cui normalmente compete la formulazione e l'attuazione dell'indirizzo politico) è stato stigmatizzato come estremamente grave e "assurdo" da Stefano Rodotà (in *La Repubblica*, 14 maggio 1977, pag. 6); ma l'episodio dimostra ancora una volta l'anomalia dell'attuale situazione nella quale solo una politica di omissioni è stata in grado di garantire a questo ministero la sopravvivenza sulla base della "non opposizione" di PCI e PSI.

Pertanto attualmente sono al vaglio della Commissione affari interni della Camera quattro proposte di iniziativa parlamentare presentate da PCI, PSI, DC e Partito Radicale. L'esame preliminare di massima, iniziato in tale sede il 6 aprile, ha subito rivelato la distanza tra il progetto democristiano e gli altri delle sinistre su tutti i nodi da sciogliere: dalla riorganizzazione democratica dei servizi di polizia, fino al riconoscimento al personale addetto dei diritti civili e politici costituzionalmente garantiti a "tutti i cittadini". La divisione appare fondamentalmente di natura ideologica e come tale insanabile, nel momento in cui l'obiettivo reale sotteso alle varie proposte è quello di favorire o meno l'integrazione nella società civile di lavoratori che, fino ad oggi, ne sono stati tenuti ai margini: considerati nulla più che un docile e apersonale strumento repressivo di cui il potere esecutivo - o meglio i poteri esecutivi - possono avvalersi con una discrezionalità che non trova limiti in controlli o condizionamenti interni. In linea logica è dunque difficile ipotizzare la possibilità di conciliare posizioni concettualmente così distanti e non è prevedibile che il "Comitato ristretto" (formato in seno alla Commissione Interni per l'esame dei vari articoli) possa pervenire alla redazione di una proposta unitaria. A meno che l'esigenza della salvaguardia del "quadro politico" non costringa ancora una volta le sinistre storiche ad abiurare ai propri principi e alle proprie posizioni di partenza.

Gli obiettivi di fondo

E, in verità, l'impostazione generale delle proposte presentate alla Camera è in certa misura l'esatta fotografia della collocazione e del ruolo che i vari partiti hanno assunto nell'attuale fase politica e istituzionale.

Quale reazione ai progetti *settorialmente* riformatori (e assai simili, se non addirittura identici, nelle loro formulazioni) di PCI e PSI, la DC ha risposto con un'iniziativa il cui titolo è già indice di una posizione difensiva e assolutamente conservatrice:... "*Provvedimenti urgenti e norme di delega* per il riordinamento della Pubblica Sicurezza".

La Democrazia cristiana insomma non deborda nemmeno in questa circostanza dalla solita logica degli interventi contingenti,

cautamente razionalizzanti, in un netto rifiuto (che ormai è di principio) di pur limitate riforme organiche. E, soprattutto, la preoccupazione che assilla *l'establishment* dello "scudo crociato" è quella di lasciare il minimo spazio deliberativo al Parlamento. Da qui la rivendicazione al Governo del potere normativo decisivo, questa volta attraverso lo strumento delle leggi di delegazione. (In altre occasioni, e sempre su temi essenziali e complessi - si ricordi ciò che è avvenuto per l'Università - si è preferito il ricorso al decreto legge, sempre per emanare "provvedimenti urgenti", la cui provvisorietà, però, è puramente mitica).

L'estensione della riorganizzazione e della ristrutturazione a tutto il complesso sistema di polizia e non solo a un suo ramo (e cioè il Corpo delle guardie e l'Amministrazione di PS) è forse il principale non trascurabile elemento di differenza tra i testi normativi del PCI e del PSI e quello dei radicali. Questi infatti propongono la soppressione di tutti i corpi di polizia ed il ridimensionamento dell'Arma dei carabinieri (cui, nell'ambito delle Forze Armate, dovrebbero essere assegnati esclusivamente compiti di polizia militare e di difesa del territorio della Repubblica) e, quindi, l'unificazione delle stesse forze di polizia nel "Corpo *unitario* degli operatori di pubblica sicurezza (CUOPS)".

Sulle motivazioni e sull'opportunità di questa scelta "massimalista" (condivisa, come si è visto, anche dai movimenti democratici emergenti in seno a Guardia di finanza e Agenti di custodia) ci si è già soffermati. Occorre solo precisare che il settorialismo che caratterizza i progetti socialisti e comunisti non ubbidisce solo a esigenze prudenziali, per non bruciare del tutto le assai già scarse possibilità di intesa con la DC, ma è anche l'espressione della "rappresentanza" che questi partiti si sono assunti degli interessi e delle aspettative del movimento per il sindacato di polizia che organizza, per ora, solo la maggioranza degli appartenenti al Corpo e all'Amministrazione di PS, i quali, recentemente, in misura massiccia (il 70 per cento) hanno optato per l'adesione alla Federazione dei sindacati confederali CGIL-CISL-UIL.

Si è del resto visto come le proposte firmate da socialisti e comunisti non siano state elaborate nel chiuso dei rispettivi uffici legislativi, ma siano il frutto del lavoro del "Comitato di studio per il riordinamento della PS". Questa origine storica, sta però ulteriormente a dimostrare i rischi di una disciplina che privilegi o, come si è scritto sopra, "emancipi" solo un settore dell'apparato di polizia. E' vero che soprattutto il testo comunista (che in qualche modo sembra rendersi conto dei pericoli segnalati) detta norme al fine di assicurare un "coordinamento tra i corpi di polizia" (la direzione di tutti i servizi è affidata, a livello provinciale, al questore); prevede "riunioni regionali" tra le autorità politiche e i comandanti - territorialmente competenti - di tutti i corpi di polizia; e, da ultimo, dispone che il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'interno, debba pianificare

l'attività di tutti i corpi nazionali di polizia "delimitandone i settori di specializzazione e definendone le competenze funzionali."

Ma - e la domanda in questo contesto pare legittima quali potranno essere i risultati *effettivi* del coordinamento e della pianificazione di corpi *diseguali* il cui personale gode di diritti e di doveri così differenziati? E' davvero improponibile e avventuristica l'ipotesi radicale di un unico servizio di polizia civile, smilitarizzato, articolato in *tre settori funzionali* rigorosamente specializzati e organizzato secondo lo schema di un efficiente e democratico "decentramento di funzioni e responsabilità?"

Smilitarizzazione e democratizzazione

La smilitarizzazione può essere interpretata come fatto *meramente formale* o come fatto invece *sostanziale*.

Nel primo caso si tratta essenzialmente di un'operazione giuridica che comporta l'abrogazione del R.D. 31.7.1943 n.687 - sull'appartenenza del corpo degli agenti di PS alle Forze armate - e la statuizione di assoggettarli alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Ben poca cosa se, contemporaneamente - come nel progetto democristiano -, si insiste sulla *specialità* dell'ordinamento della nuova "Polizia di Stato" e si afferma il suo esser parte dei "corpi armati dello Stato" (con riferimento cioè alle altre polizie non smilitarizzate nemmeno formalmente); e se, in piena coerenza, assieme al riconoscimento di tale specialità si detta tutta una serie di vincoli e si precostituiscono dighe per mantenere ancora separati dalla società civile funzionari e agenti di pubblica sicurezza. Non si intende alludere solo alla previsione, nel testo in questione, di uno *status* giuridico che differenzia in modo notevole il personale della nuova "Polizia di Stato" dagli altri dipendenti pubblici, ma ci si riferisce anche al tipo di organizzazione corporativa (in ultima analisi sempre burocratico-militare) e fortemente "verticalizzata" che i democristiani hanno riproposto.

Esiste, ad esempio, ancora la distinzione tra "subordinazione gerarchica" e "subordinazione funzionale"; non è contemplato pressochè alcun collegamento tra autorità politiche locali ai vari livelli e organi responsabili del corpo "civile"; le disposizioni di delega al Governo per il riordinamento degli istituti di istruzione sono delle vere e proprie norme in bianco, senza alcun criterio direttivo, alternativo alla attuale situazione. Perfino all'eliminazione della giurisdizione penale militare e alla sostituzione delle fattispecie di reato previste dal codice penale militare di pace con norme penali speciali si perviene con qualche fatica. Ne è prova un articolo di incredibile "privilegio" che testualmente recita: "la pena detentiva per uno dei delitti previsti dagli articoli precedenti è scontata, *a richiesta del condannato*, negli stabilimenti penali militari".

La smilitarizzazione quale fatto sostanziale deve necessaria-

mente incidere anche sull'organizzazione di un servizio veramente "civile" di polizia e, più in genere, sulla qualità dell'attività che essa è chiamata a svolgere in una comunità democratica.

In questo senso una semplice razionalizzazione di istituti giuridici non può essere gabellata per "riforma", quando si evade dalla domanda: *quale tipo di servizio di polizia, per quale tipo di società*. Tema che, con diversa ampiezza, tutti i progetti dei partiti di sinistra affrontano.

Se il fine consiste "nello stabilire un permanente rapporto di reciproca collaborazione e fiducia tra collettività e forze di polizia" (così nella proposta comunista), allora occorre rimuovere tutti i fattori di separazione già evidenziati. In questa prospettiva pare necessario in primo luogo precisare con una certa chiarezza le responsabilità di governo nella gestione delle forze di polizia, limitando la tradizionale sovranità del Ministro per l'interno. Su questo punto socialisti e comunisti non hanno riflettuto abbastanza, mentre i radicali hanno voluto individuare nel Presidente del Consiglio (che ai sensi dell'art. 95 della Costituzione "mantiene l'unita dell'indirizzo e politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri") l'organo cui devono istituzionalmente essere attribuite le responsabilità politiche più rilevanti, in quanto viene chiamato a presiedere la "Conferenza generale per il coordinemanto delle attività di polizia". Infatti, accanto ai consueti organi tecnici e amministrativi centrali, il progetto radicale ha previsto "organi collegiali di vertice" per l'indirizzo e la programmazione del servizio di polizia civile, nei quali, appunto, la presenza di più ministri sta a ribadire quale deve essere il ruolo del Governo per un effettivo e permanente controllo delle attività di polizia (presupposto indispensabile affinchè lo stesso Parlamento possa essere messo in grado di esercitare i suoi poteri ispettivi).

Altrettanto importante - e in questo caso vi è un'attenzione concorde nei tre testi della sinistra - è, come già si diceva, la previsione di un costante collegamento tra organi di polizia e realtà rappresentative locali: dalla Regione al Quartiere. Solo così l'amministrazione della sicurezza dei cittedini diventa effettivamente un affare comune e, quindi, il rispetto delle più elementari regole della convivenza civile può essere garantito più con gli strumenti della prevenzione che con quelli della repressione. In questo contesto altra preoccupazione non marginale delle tre iniziative (quella democristiana rinvia la soluzione della questione al Governo con una norma di delegazione) è anche il ritorno ai comuni di tutte le competenze inerenti alla cosiddetta polizia amministrativa (previste dal T.U.L.P.S. del 1931), quali: il rilascio di attestazioni o nulla osta che consentono l'esercizio delle più disparate attività (dal mestiere di portiere, fino alla promozione di funzioni religiose fuori dai luoghi di culto). Anche un simile trasferimento può utilmente contribuire a rendere l'immagine

della polizia meno oppressiva. Il progetto radicale, poi, si spinge più avanti in questa direzione, nel momento in cui liberalizza e sdrammatizza - come si spiega nella relazione introduttiva - "tutta la normativa che discliplina lo svolgimento delle riunioni in luogo pubblico che non devono essere valutate quasi come episodi eccezionali, ma come fatti del tutto ordinari in un sistema democratico". Ecco allora che il sindaco è parso l'autorità più idonea a provvedere in via normale alla tutela della sicurezza (con il semplice impiego della polizia urbana) nel caso di manifestazioni di cui non si abbia ragione di dubitare il pacifico svolgimento. (Nel progetto comunista la disciplina delle riunioni in luogo pubblico deve essere attuata in "collaborazione" tra il questore e il sindaco del luogo ove si intende esercitare tale diritto).

Un'immagine meno oppressiva della polizia richiede anche il ridimensionamento delle dotazioni armamentarie ad essa attualmente assegnate. Che senso ha - si domandano giustamente i comunisti nella relazione già citata - lasciare a disposizione dei reparti mobili delle forze dell'ordine un armamento pesante? ("Le bombe a mano e... le autoblindo sono strumenti bellici che non devono e non possono essere usati contro i cittadini"). Dal canto loro i radicali molto opportunatamente risolvono in senso positivo la questione con una disposizione secondo cui "i reparti debbono essere essenzialmente forniti di agili mezzi di difesa atti a salvaguardare l'incolumità del personale e tali da non indurre in azioni che possono aggravare le situazioni di violenza che i reparti stessi sono chiamati a fronteggiare".

Il riconoscimento dei diritti civili

Ma dove clamorosamente esplode la divergenza di valori e di modelli sociali e di riferimento tra la proposta democristiana e le altre delle sinistre è sul tema del riconoscimento dei diritti civili al personale di polizia. E' proprio su questo terreno che si rivelano le differenti volontà di aggregare o, viceversa, di mantenere separati dalla comunità democratica i lavoratori della pubblica sicurezza; ed è su questo terreno che, venendosi a definire l'identità del "tutore dell'ordine", immediatamente si decifra la qualità del servizio di polizia cui i vari gruppi politici tendono.

Si è già accennato all'evasività con cui l'iniziativa democristiana affronta la questione del "riordino" delle scuole di polizia, uno dei nodi principali per la democratizzazione della pubblica sicurezza. E' infatti in quelle sedi che - per dirla con linguaggio militare - si "plasma" la mentalità e si 'forgiano" le attitudini dei futuri poliziotti. Il presupposto essenziale per conferire al loro lavoro la "giusta dignità sociale" "è la trasformazione, anzi la rifondazione, degli Istituti di istruzione, occorrendo conciliare le esigenze di una formazione specializzata, e capace di fornire a tutto il personale gli strumenti necessari per lo svolgimento delle loro funzioni, e l'esigenza di non creare delle "scuole - isole",

separate dal contesto sociale circostante" (dalla rel. del progetto radicale).

Da qui i testi normativi presentati dalla sinistra muovono al fine di "aprire" alla società gli istituti di istruzione sopramenzionati, il cui rinnovamento richiede urgentemente un nuovo tipo di organizzazione democratica. (Le sinistre sono d'accordo nell'estendere anche ad essi le garanzie di partecipazione e di autogoverno previste nei decreti delegati).

Così pure pure si impone una più adeguata elaborazione dei contenuti dei programmi d'insegnamento perchè siano effettivamente rispondenti ai compiti propri di un servizio civile di polizia (le tre proposte della sinistra danno particolare risalto allo studio della storia d'Italia - "nel più ampio contesto europeo", precisano i radicali - e all'apprendimento dei principi costituzionali - "con particolare riguardo alle libertà, ai diritti ed ai doveri dei cittadini" sempre nel testo radicale).

Altro non trascurabile fattore d'integrazione delle scuole di polizia nella comunità è il loro decentramento e la loro diffusione nelle regioni come prospettano i radicali. Ciò anche in coerenza con l'esigenza affermata pure da socialisti e comunisti di democratizzare il reclutamento contro la logica attuale della "deportazione" degli arruolati (che, come si è già sottolineato, vengono sradicati dal loro naturale ambiente familiare e brutalmente insediati in centri lontani e sovente troppo diversi per struttura sociale e per tradizioni culturali). Ecco allora che, anche per riequilibrare la provenienza sociale e geografica del personale di polizia, i testi della sinistra dispongono l'abolizione di tutte le norme che vietano ad esso di prestare servizio nelle province di origine: si prevedono, al contrario, concorsi per posti disponibili nelle singole regioni o addirittura province.

Tornando alla proposta democristiana non si può che constatare quali miseri contributi essa dia all'umanizzione delle condizioni di vita e di lavoro degli appartenenti al nuovo corpo pseudo-civile di polizia.

La disposizione più innovativa (e chissà perchè è stata inserita nel titolo II sui diritti politici e sindacali) è quella che abroga le norme vigenti che limitano per il personale di PS la facoltà di contrarre matrimonio.

Quanto all'orario ed ai turni di servizio, esso viene fissato in 42 ore settimanali con possibilità però di deroga quando "particolari esigenze" lo richiedano (e, cioè, com'è prevedibile, sempre). (C'è però da rilevare che solo il progetto radicale pone un tetto invalicabile per gli straordinari: in tutto non più di 56 ore settimanali).

Il rispetto del principio di ubbidienza pressoche incondizionata al superiore gerarchico (il progetto radicale pone un limite al dovere di ubbidienza: quando l'esecuzione dell'ordine comporti violazione dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione) e la

già rilevata verticalizzazione dei ruoli e delle responsabilità rimangono capisaldi della proposta democristiana. In compenso però si introduce, secondo le peggiori consuetudini paternalistiche e corporative, una specie di filo diretto confidenziale tra il "singolo" poliziotto e il Ministro per l'interno ("Gli appartenenti al Corpo di polizia hanno diritto di consegnare al proprio superiore pieghi suggellati esclusivamente se diretti al Ministro dell'interno e riguardanti questioni personali di particolare gravità e delicatezza, attinenti al rapporto di impiego. Tali pieghi debbono essere inoltrati d'ufficio senza indugio"). Quasi a riaffermare l'illuminata signoria del Signor Ministro sulla "sua" polizia!

I diritti politici e sindacali

Le soluzioni adottate in materia di diritti civili costituiscono il naturale presupposto per un riconoscimento o meno agli appartenenti del corpo civile di polizia dei diritti politici e sindacali. Esiste infatti un ovvio collegamento e sviluppo logico tra una positiva regolamentazione di questi ultimi e la disciplina dei primi.

Ancora una volta inequivocabilmente emerge la diversa visione di fondo sul valore che si vuole attribuire alla personalità dei poliziotti: cittadini tra i cittadini, oppure prima di tutto vigilanti, ai margini della collettività, del comportamento dei cittadini *altri*? Quando si parte dalla concezione della specialità della funzione delle forze dell'ordine è difficile non pervenire a questa seconda conclusione.

I democristiani, però, sembra si vergognino un poco di manifestare espressamente questa loro ideologia e, al fine di esternarla in una confezione accettabile, tentano (con un risultato veramente penoso) un uso alternativo della terminologia liberale e garantista. Si sa che non sono disposti ad ammettere per i dipendenti del corpo civile né la libertà di associazione politica, né l'esercizio del diritto di sciopero, né la libertà di organizzazione sindacale. Tuttavia motivano in positivo tutti questi dinieghi. "Per quanto riguarda il diritto di associazione - si legge nella relazione introduttiva del progetto DC - è certo che il carattere non militare dello *status* degli appartenenti al Corpo di polizia di Stato comporta il *riconoscimento del diritto di associazione professionale*". E cioè il diritto di aderire a una *sola* associazione: alla "Federazione di polizia" da istituirsi con legge per la "rappresentanza unitaria dei diritti e degli interessi dei funzionari e degli agenti di polizia". La "libertà" consiste probabilmente nel fatto che l'iscrizione a questa vera e propria corporazione non è obbligatoria (e ci mancherebbe anche questo!), ferma restando la tassativa proibizione di associarsi in altre organizzazioni sindacali. "Un ampio spazio di autogestione dei diritti professionali ed economici, in forma rappresentativa, è un fatto che ha un suo autonomo e importante valore positivo sul piano della democrazia". Questa

frase così lapidaria - che ricava sempre dalla relazione citata - serve a giustificare un'altra invenzione corporativa del progetto democristiano: il "Consiglio di polizia". Organismo paritetico, questo, (composto da rappresentanti del personale eletti e da rappresentanti dell'Amministrazione) cui è demandato il compito di svolgere le trattative tra le due parti sulle questioni relative allo stato giuridico, al trattamento economico etc.. Inoltre il Consiglio di polizia "può esprimere pareri e formulare proposte per l'elaborazione dei provvedimenti normativi che comunque riguardino gli appartenenti alla polizia".

Con questa operazione di ingegneria istituzionale si suggella definitivamente la teoria della separazione delle forze di polizia dalla società civile. Teoria che è esposta con una certa eleganza formale nel passo che segue (la decodificazione del messaggio non pare impresa ardua): "A nessuno sfuggirà l'importanza e la rilevanza politica di questa proposta che consente agli appartenenti alla polizia di *gestire direttamente le proprie questioni giuridiche-economiche, di partecipare con propri pareri e proposte al processo di formazione delle norme che comunque li riguardino, salvaguardando così l'autonomia del corpo di polizia da qualunque eventuale interferenza o tentativo di strumentalizzazione*, ed aprendo un effettivo processo di partecipazione democratica che corresponsabilizzerà nel modo più sostanziale e corretto la polizia stessa". (relazione citata)

Tutti e tre i progetti della sinistra ammettono per gli appartenenti all'istituendo corpo civile di polizia la libertà di associazione sindacale, in conformità con la Costituzione che non pone limiti all'esercizio di questo diritto.

Differente invece è l'atteggiamento sull'ampiezza dell'estensione di altri diritti costituzionali. Il ricorso allo sciopero viene vietato dalla proposta del PCI "in considerazione delle eccezionali caratteristiche proprie ed esclusive del corpo di polizia". La proposta del PSI tace in materia e i radicali demandano ad una successiva legge la "possibilità" di limitare (ma non escludere) le forme di esercizio del diritto di sciopero; una disciplina restrittiva del quale deve eventualmente valere non per un solo settore del pubblico impiego, ma per tutti coloro che sono addetti ai servizi essenziali. Da rilevare comunque che il movimento per il sindacato di polizia ha formalmente ed espressamente rinunciato (in una disposizione statutaria) all'impiego dello sciopero, ritenendo che l'adesione alla federazione sindacale CGIL-CISL-UIL sia sufficiente per una tutela "indiretta" dei propri interessi.

Se la storia del movimento e le concrete attestazioni di solidarietà politica che ha ricevuto rendono comprensibile questa posizione, occorre tuttavia rilevarne la scorrettezza. In una società democratica non è concepibile alcuna rappresentanza delegata per la gestione delle proprie rivendicazioni: si rischia altrimenti di cadere nella logica di un corporativismo alla rovescia.

In tema di libertà di associazione nei partiti politici, il progetto del PSI è forse più restrittivo. Si afferma che gli appartenenti al corpo non possono "militare" in queste formazioni: "militare" è sinonimo di "iscriversi", oppure ha un significato più circoscritto? Più chiaro sul punto il testo comunista che lascia supporre la libertà per i dipendenti di polizia di una adesione formale ai partiti, mentre è sancito il divieto di "ricoprire incarichi di responsabilità e di svolgere attività" negli stessi.

La formula adottata dai radicali non dà luogo a problemi di interpretazione e riesce a conciliare l'esigenza di non comprimere eccessivamente i diritti politici degli operatori di pubblica sicurezza con la necessità di garantire il dovere di imparzialità nello svolgimento del loro lavoro. ("Gli appartenenti al corpo unitario degli operatori di PS che intendano ricoprire incarichi direttivi in partiti politici devono chiedere di essere collocati in aspettativa per la durata dell'incarico").

Tra provocazione e restaurazione.

Difficile in astratto immaginare un compromesso tra progetti di legge così divergenti e tanto caratterizzati ideologicamente. L'esito del confronto parlamentare dipende, in ultima istanza, dal peso che sulle singole forze politiche ha la volontà di pervenire a qualsiasi costo ad un'intesa programmatica di governo, sia pure a medio termine. Nell'eventualità è comunque certo che la democrazia cristiana, se potrà indulgere in "concessioni" in materia di politica economica, non cederà mai sulla riforma di polizia.

Del resto la resistenza del regime al processo di democratizzazione e di presa di coscienza degli appartenenti ai corpi di polizia è già in atto da tempo e ultimamente ha assunto il significato di una vera e propria "controffensiva". Dalla strategia delle circolari si è passati alla strategia delle provocazioni. Nel momento in cui il personale di PS dichiara esplicitamente, nella stragrande maggioranza, le sue propensioni per un'adesione alla federazione sindacale (e anche con questa scelta esprime concretamente la sua volontà di integrazione nella comunità, contro la logica della separazione), ecco che la reazione dei gruppi al potere si fa pesante. Occorre creare un clima per cui si possa dimostrare che la separazione è "nella natura delle cose".

Alle sinistre che propongono il ridimensionamento delle dotazioni armamentarie pesanti a disposizione dei reparti mobili si replica con lo spiegamento di autoblindo a Bologna. Alle sinistre che chiedono (e prevedono nei loro progetti di legge) il divieto di utilizzare in operazioni di ordine pubblico gli allievi delle scuole di polizia, si replica con l'invio a Roma di un contingente di allievi-guardie che, senza giubbotto antiproiettile, sono mandate a fronteggiare le P-38 (e muore l'allievo Passamonti). Ai radicali che prospettano l'unificazione in un corpo civile di tutte le forze di polizia, si replica, sempre a Roma, con una invasione *unitaria* (tipica di uno stato d'assedio) di pubblica sicurezza, carabinieri,

guardie di finanza e perfino... guardie forestali. A quanti, democratici, auspicano nuovi rapporti di fiducia e di reciproca collaborazione tra cittadini e operatori di polizia si replica con le squadre speciali di agenti in borghese camuffati da "autonomi", come ampiamente dimostra un'impressionante documentazione fotografica pubblicata su quotidiani e settimanali.

Dunque il disegno di una restaurazione *partendo dalla piazza* e volta alla "chiusura del sistema" è palese. Purtroppo non si intravede alcun segno premonitore di una risposta unitaria, propositiva di metodi e contenuti di governo alternativi, da parte delle sinistre. E quando PCI e PSI si accorgeranno finalmente che Cossiga appartiene allo stesso partito di Scelba, sarà forse troppo tardi.